中央研究院近代史研究所集刊
第86期（民國103年12月），95-134
©中央研究院近代史研究所

戰後臺灣米荒問題新探（1945-1946）*

蘇瑤崇**

摘　要

戰後初期臺灣的「米荒」是二二八事件的前因，是戰後史重要課題，原因為何，一直為學界所關心。過去盛傳是因臺灣省行政長官公署輸運大批米糧至中國，近年研究則認為是臺灣總督府將米糧分配給日僑與日軍所致，或論說長官公署平抑糧價之努力。但這些研究並未指出造成「米荒」的真正癥結。本文主要根據行政院善後救濟總署臺灣分署資料、《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》等第一手史料重新探討，發現前述之說不符事實處甚多；臺灣當時之所以缺糧，實導因於天災與戰爭形成的結構性問題。不過在戰爭末期，日本總督府透過「征購」與「配售」的米穀管制措施，使問題不致惡化。戰後接收臺灣的長官公署面對缺糧問題，雖無外界傳言輸糧至中國之弊端，但它既無能力也不願意延續總督府的管制措施，更在廢除該政策後，「封存」大批屯糧，導致消費市場米穀數量急凍，形成「米荒」。結果米價暴騰，糧食問題失控，使偏鄉飢荒與弱勢民眾餓死，民怨累積，終致二二八事件的發生。

關鍵詞：二二八事件、行政院善後救濟總署、聯合國善後救濟總署、臺灣省行政長官公署、臺灣總督府

* 本文為科技部計畫編號 NSC101-2410-H-126-014-MY2 研究成果之一。感謝多位審查委員之審查，並惠賜諸多寶貴意見。
收稿日期：2013 年 8 月 19 日，通過刊登日期：2014 年 9 月 5 日。
** 靜宜大學通識教育中心教授

一、前　言

臺灣為糧食產區，米糖產量不僅自足，且足以出口。但二戰後不久，臺灣卻經歷前所未有糧食不足的「恐慌」，此一結果帶來糧價飆升甚至饑荒餓死的悲劇。加上戰後各項復興工作延宕緩慢，失業問題惡化，這些情況交織下，構成了二二八事件發生的背景，「米荒」可說是一連串問題之開端。

戰後糧食不足原本是結構性因素，簡言之，因日本侵略戰爭之故，人力上戰場、部份農地轉作軍用、肥料工廠遭美軍轟炸破壞，再加上颱風天災等因素影響，導致生產逐年減少，1945 年產量僅約太平盛世時的七成。但就算如此，在臺灣總督府（以下簡稱「總督府」）嚴格的食糧管制下，臺灣仍未發生缺糧問題。何以中國政府接收臺灣不久後的 1946 年反而發生「米荒」呢？除前述結構性因素外，是否有故意的人為問題，這是值得深入探討。

關於 1946 年「米荒」原因，當時流言盛傳臺灣省行政長官公署（以下簡稱「長官公署」）不顧缺糧問題將大批米糧運往中國。[1]也有研究推給一個早已不存在的總督府，說這是分配米糧給日僑與日軍所致。[2]近年研究則無視長官公署的問題與錯誤，而過言其解決缺糧之努力與成效。[3]這些誤解原因，或因未利用原始資料研究，或是忽略長官公署政策上的錯誤所致。

戰後臺灣糧荒問題是所有善後工作之開端，國民政府之政策、作為與心態，也反映在其他相關戰後復興問題上。除長官公署外，這些工作也與行政院善後救濟總署（Chinese National Relief and Rehabilitation Administration；簡稱行總）臺灣分署有關。相關資料大都收錄在《館藏民國臺灣檔案匯編》中，

1 George H. Kerr, *Formosa Betrayed* (London: Eyre & Spottiswoode, 1966), p. 107。閩台通訊社編，〈臺灣的糧食恐慌〉，《臺灣政治現狀報告書》，收入王曉波編，《二二八眞相》（臺北：海峽學術出版社，2002），頁 19。

2 早期的研究有顏清梅，〈光復初期臺灣米荒問題初探〉，收入賴澤涵主編，《臺灣光復初期歷史》（臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所，1993），頁 86-89。

3 新近研究有曾磊磊，〈試述光復初期臺灣糧荒及政府之對策〉，中日網，http://www.sjhistory.net/site/newxh/yjzt10-3mb_a2011083037311.htm。（2013 年 1 月 13 日檢索）

這是過去研究者甚少利用之史料。此外《聯合國善後救濟總署在台活動資料集》、臺灣文獻館藏長官公署前進指揮所資料等，也是與此問題有關，這些都是本文利用之主要史料。

本文從戰後臺灣缺糧問題論起，探討何以會在 1946 年初造成「米荒」，以及國民政府相關的對應措施與其問題。希望對於臺灣戰後復興相關問題之研究，能有拋磚引玉作用，引起更多更深入之討論。

二、戰後初期臺灣的缺糧問題

過去常誤以爲 1945 年 10 月 25 日接收臺灣後，行政長官公署才開始統治臺灣，但早在 10 月 5 日前進指揮所在臺成立時，即已實際參與臺灣的行政。當日，前進指揮所就陸續發布六項通告，致諫山春樹十五封函，對總督府的臺政字一、二號與臺軍字一、二、三號等備忘錄。[4]這些內容涵蓋內政、金融、財政、人民財產、社會、教育、文化與軍事等各個層面，要求臺灣總督府與第十方面軍遵守實行這些指令，可以說 10 月 5 日起，長官公署即透過前進指揮所對臺灣進行「間接統治」。

在〈中華民國臺灣省行政長官公署備忘錄（1945 年 10 月 5 日臺政字第一號）〉中，要求臺灣總督府須就行政、人事、機構、財產等各方面，詳細造冊報告不得有誤。其中第四項第十二點有關糧食部份，要求將臺灣糧食生產、分配及存糧情形作成書表二份。[5]長官公署很早就掌控了臺灣糧食生產與保存的情況。

根據前述指示，就臺灣農業政策、生產情形、存糧狀況、農商局財產清單與食糧管制等等情形，總督府農商局食糧部詳細製作了移交清冊給長官公

---

4 〈前進指揮所有關日軍投降接收文卷〉，國史館臺灣文獻館（下簡稱「臺灣文獻館」）藏，《臺灣省行政長官公署檔案》，CD14，第 76 卷。

5 該備忘錄分六大項，共二十二點指示，見〈前進指揮所有關日軍投降接收文卷〉，臺灣文獻館藏，《臺灣省行政長官公署檔案》，CD14，第 76 卷，「中華民國臺灣省行政長官公署備忘錄（1945 年 10 月 5 日臺政字第一號）」。

署，這些內容完整記錄在《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》中（底下簡稱《食糧部移交清冊》）。[6]根據移交清冊，可以很清楚了解總督府末期米穀生產與需求情形。其中昭和十七至十九年（1942-1944）三年，以及昭和二十年（1945）下半期與昭和二十一年（1946）上半期之米穀供給與需求狀況（如表1 至表 4），最能反映戰時至戰後臺灣的糧食問題。以下先列表說明。（表 1至表 4 譯日文爲中文，數字單位爲「石」[7]）

6 《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》，收入陳雲林總主編（下略），中國第二歷史檔案館、海峽兩岸出版交流中心編（下略），《館藏民國臺灣檔案匯編》（北京：九州出版社，2007），冊 41。另外，在吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉中，有「歷年來米穀生產數量比較表」，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 345-346，簡單顯示歷年米產總量與石數噸數之對照。其內容如下：

年份		生產數量		指數
民國（西元）	昭和	日　石	公　噸	
27（1938）	13	9,816,899	1,378,778	100.0
28（1939）	14	9,151,740	1,285,357	93.2
29（1940）	15	7,901,492	1,109,760	80.4
30（1941）	16	8,393,040	1,178,798	85.5
31（1942）	17	8,198,271	1,151,443	83.5
32（1943）	18	7,880,624	1,106,829	80.3
33（1944）	19	7,476,844	1,010,119	76.2
34（1945）	20	4,383,456	626,208	45.5

7 「石」是體積單位，明治 19 年（1886 年）定的基準是 1 升約 1.8039 公升，10 升爲斗，10 斗爲石，故 1 石約 180.39 公升。http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%9F%B3_(%E5%8D%98%E4%BD%8D。（2014 年 4 月 1 日檢索）但一石米換算成重量，卻因米乾燥程度不同而重量有異，一般米 1 合重量約 140 公克至 160 公克之間。見 http://www.shoshinsha.com/tools/gou_gram/gou.html。（2014 年 4 月 1 日檢索）10 合爲升，是以 1 石米約 140 公斤至 160 公斤之間。在前註 6，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉的表中，列舉 1938 年至 1945 年歷年生產米谷總數，分別以「石」與「噸」兩種單位表示，提供了每「石」重量參考基準，換算的結果，多數年份 1 石是約 0.140449 噸多，只有 1944 年 1 石是 0.135099 噸多，1945 年 1 石是 0.142857 噸多。是以爲簡化數式與計算，以下本文統一以「1 石米＝140 公斤重」作爲計算標準。

表 1　昭和十七至十九年（1942-1944）供需實績

單位：石

一、供給

米穀年度	前年度剩餘量	收穫量	輸入量	合計
昭和十七年	736,604	8,048,305	23,664	8,808,573
昭和十八年	529,241	8,183,823	67	8,713,131
昭和十九年	434,544	7,943,606	—	8,378,150

二、需要

米穀年度	輸移出量			剩餘撥入翌年之數量	消費量
	輸出量	移出量	合計		
昭和十七年	31,755	1,895,768	1,927,523	529,241	6,351,809
昭和十八年	31,260	1,809,441	1,840,701	434,544	6,437,956
昭和十九年	21,919	1,159,529	1,181,448	595,267	6,601,435

資料來源：「ハ需給概況之最近三年（1942-1944）需給實績」，《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊41，頁310-311。

表 2　昭和二十年（1945）上半期供需計畫

單位：石

一、供給

區分	供給	11 月 1 日現在數量	十九年二期米供出量	二十年一期米早期供出米	米穀代替食糧
數量	3,309,793	724,306	2,478,550	72,000	34,937
摘要			十九年 11 月決定供出量應爲 2,609,000 石，然鑒於實際狀況，只有 95%而已。	2 月中止植栽面積一萬甲，一甲收穫量估 12 石，以生產總量 120,000 石的 60%計算。	

二、需要

區分	需要	1.一般消費用	2.農家補給用	3.造酒用	4.純內地移出完畢	5.提供沖繩	6.提供南支那	7.特殊用（軍用）	8.備蓄用	9.豫備米
數量	3,309,793	2,286,251	220,278	2,000	114,000	94,000	4,000	562,084	5,000	22,180
摘要		3 月後節減 5%，約 62,559 石。							初預定 178,000 石，但除留工場用等之外，其餘都刪減掉。	

資料來源：「昭和二十年（1945）上半期需給計畫」，《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊41，頁312-313。

表 3　昭和二十年（1945）下半期供需計畫

單位：石

一、供給								二、需要	三、調整過後的不足米
區分	1. 前期剩餘米	2. 一期米生產豫想	3. 二期早出米	4.甘藷代替量	5.退還前年二期的早出米	6. 農家保有米	計 (1+2+3+4)－(5+6)		
數量	49,300	2,420,800	195,000	160,000	40,000	901,800	1,883,300	1,611,000	272,300
摘要							減少所需量一成	一般消費：1,324,600。其他：286,400。	

資料來源：「昭和二十年（1945）下半期需給計畫」，《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊41，頁315。

表 4　昭和二十一年（1946）上半期供需計畫推算

單位：石

一、供給						
區分	1. 二期米生產豫想	2. 甘藷代替量	3. 一期早出米	4. 退還前年的早出米	5. 農家保有米	6. 計 (1+2+3)－(4+5)
數量	2,500,000	320,000	40,000	120,000	1,581,500	1,158,500
摘要	目前生產預計				以米生產人口 2,832,000 人，一人一日 2.362 合，平均消費期間 214 日計算，再加上種穀及其他。	

二、需要					三、調整後不足的米
區分	1. 民需米	2. 軍用米	3. 日軍用米	4. 計 (1+2+3)	
數量	2,050,600	58,700	211,320	2,320,620	1,162,120
摘要	以一般消費人口 4,262,000 人一人一日 2.165 合平均消費期間 222 日計算，將其減掉 10%，爲 1,843,600 石。再加上加工及營業用 35,000 石以及農家補給米 172,000 石。	一人一日 781 公克，50,000 人七個月份。	180,000 人用		

資料來源：「昭和二十一年（1946）上半期需給計畫」，《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊41，頁316-317。

依據表 1 所示，1944 年以前臺灣一年最少生產 830 萬石（約近 116 萬噸多）的米糧。然而到了 1944 年下半期，因爲缺雨、病蟲害，以及戰爭吃緊、農地轉軍用等等原因，導致生產顯著減少。[8]〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉第三章乙「減產原因」說明情形如下：

> （一）肥料不足：臺灣土地雖沃，而糧產所以特別豐富者，全賴肥料。就米谷〔穀，下同〕而言，計全年約需硫酸錏二十萬噸、豆餅十萬噸。戰時以海運封鎖肥料來源阻斷，土地漸瘠，為減產原因之一。
>
> （二）人工缺乏：戰時日人在臺征兵，壯丁多召赴前線，人力缺乏，田園荒蕪，為減產原因之二。
>
> （三）颶風劇作：三十四年九月間，臺南、高雄一帶颶風為災，田禾損失甚鉅，為減產為因之三。
>
> （四）水利破壞：本省農田水利建設，或受轟炸，或年久失修，破壞者二百餘處，不能灌溉，為減產原因之四。[9]

是以如表 2 所列，1945 年上半年總督府計劃保有糧食，含代替糧食在內只剩下 3,309,793 石（約 463,371 噸），但最後也只達成 2,299,000 石（321,860 噸）而已。[10]到了翌年，若將供給與需求相抵，如表 3 統計，無論如何將出現 272,300 石（約 38,122 公噸）的糧食不足。根據表 4 的數據，1946 年上半年（七個月份）則推估將更高達 1,162,120 石（近 162,697 公噸）的糧食不足。

若放任這種情況不管，可預見將形成臺灣種種社會、經濟甚至政治問題。是以 10 月 7 日在與美軍聯絡組（Formosa Liaison Group）與前進指揮所的聯合會議中，總督府代表即提出有關米穀管理的建議事項。[11]該建議的詳細內容，應即是 10 月 9 日的〈對前進指揮所有關米穀管理的要望事項〉（米

8 《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 41，頁 314。
9 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 347-348。
10 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 312-313、347-348。
11 見〔日〕塩見俊二著，日本文教基金會編譯（下略），《秘錄・終戰前後的臺灣》（臺北：文英堂出版社，2001），頁 47-49。

穀管理ニ關シ前進指揮所ニ對スル要望事項）。在建議事項中希望繼續維持米穀管制措施，以解決所面臨的糧食不足問題，並度過 1946 年的難關。

臺灣總督府建議的米穀管制措施有三大項：一、對農民方面，政府不歸還農民已收購的米，尚未征購的米要求繼續征購，除農會外，農民不得私下買賣米，不得有妨害徵收米的移動運輸及米穀管理職員執行職務等之行爲。二、要求從事第一線米穀管理工作的職員與警察官吏等繼續維持職務，並同時保障他們的人身安全。同時鑑於總督府統治威望不再，建議中國派遣警察與憲兵直接協助並指導米穀管理措施。三、此外，盡可能維持原來總督府的米價及其他物價與各項經濟的管制措施。[12]

接著 10 月 12 日在與前進指揮所農林委員的會議中，總督府再度提出米穀管制的建議。在 10 月 16 日與美軍聯絡組的會議中，總督府除繼續提出米穀管理的請求外，也希望美方建請中方自己公告管理，並視需要派人至各地，讓人民徹底了解相關事情。美軍聯絡組 G5 政策部門主任埃凡斯（N. N. Evans）中校，也認爲接下來的米穀管理是中國政府的責任。[13]總督府之所以著急的希望中國政府趕快接收，最主要是統治權威不再，治安問題持續惡化，[14]這會對即將到來的政權轉移帶來嚴重的影響。

戰後的總督府，除糧食、物價與工資等方面繼續管制外，其餘因戰爭需要而發布的各項管制措施都已廢除。[15]維持米穀管制，是已預料 1945 年後半期與 1946 年將面臨米糧不足問題而必要的因應措施。而繼續管制物價與工

12 《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 41，頁 295-297。

13 〔日〕塩見俊二，《秘錄・終戰前後的臺灣》，頁 49-54。

14 臺灣總督府殘務整理事務所編，《臺灣統治終末報告書》，收入筆者主編（下略），《最後的台灣總督府——1944-1946 年終戰資料集》（臺中：晨星出版社，2004），頁 262（以下簡稱《最後總督府資料集》）。

15 茲翻譯《臺灣統治終末報告書》所記載之內容如下：「有鑒於終戰後的島情，已無存在必要之各種統制措施，考量因隨著行政力的後退，實施已有所困難，且過去也給島民帶來負擔而產生種種不滿。廢止這些統制措施，不僅可以給島民帶來明朗感，同時也可以避免刺激民心，是以逐步廢除了戰時各項經濟統制措施。雖然維持糧食管理、物價與工資管制措施，存在相當程度的困難，但爲避免對島民生活帶來衝擊與刺激通貨膨脹的加速，這些管制措施依然留存」。《最後總督府資料集》，頁 262。

資，則是不希望這些問題失控而影響社會的安定。這些管制措施屬臨時性，是爲因應戰後政權轉移可能出現的銜接問題，而採取的暫時措施。長官公署當然充分了解其中意義與目的，是以於 10 月 25 日接收並開始直接統治臺灣，10 月 31 日隨即頒布署農字第一號公布管理糧食臨時辦法，繼續維持米穀管制。[16]

三、人口結構變動降低預估的糧食問題

如前述 1945 年後半期糧食不足約 38,122 噸多，10 月以後隨著臺灣接收，人口產生結構性變化。需加以檢證的是，大批人口的移入移出，對糧食問題帶來何種影響。首先是中國軍隊移入臺灣的影響。

在前進指揮所給總督府的〈臺灣省警備總司令部備忘錄臺軍字第二號（1945 年 10 月 5 日）〉有如下記述：

> 致：臺灣日本第十方面軍司令官安藤利吉將軍
>
> 由：中國戰區臺灣省警備總司令部
>
> 一、本總司令指揮之部隊，將於十月十五日以後陸續開抵臺灣，其集中地區究再通知，為求本總司令之部隊到達臺灣初期給養無缺見，希於十月十二日以前在臺北準備大米三十萬公斤，淡水十萬公斤，臺南十萬公斤，高雄十萬公斤，臺東及花蓮各五萬公斤，馬公二萬公斤。
>
> 二、日本駐臺灣地區之陸海空軍，應即就現在位置集中，非奉本總司令命令不得移動。在集中地區並應準備三個月份給養，三個月後之軍糧依情況再定辦法。
>
> 中國戰區臺灣省警備總司令陸軍上將陳儀[17]

從上述命令可知，即將進駐的中國軍隊，要求了 72 萬公斤（720 噸）大米供

16 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 350-351。
17 〈前進指揮所有關日軍投降接收文卷〉，臺灣文獻館藏，《臺灣省行政長官公署檔案》，CD14，第 76 卷，「臺灣省警備總司令部備忘錄臺軍字第二號（1945 年十月五日）」。

給；並對於未來將進駐的軍隊，也要求須備好三個月份大米的供給。這些人數與數量雖未記載，但根據前述表 4「需要」第 2 項之軍用米，即 1946 年中需預備 5 萬人七個月份大米，總數 58,700 石，約 8,218 噸。[18]該數字應該就是爲中國軍隊準備 1946 年上半年的糧食。就此數字而言，1945 年最後一季中國軍隊移入對糧食問題帶來的影響並不算大。

另一方面，原本美國認爲臺灣糧食充裕，日本糧食不足，是以想先遣返其他地區之日軍後，才著手遣返臺灣的日軍，以免增加日本糧食負擔。[19]但因糧食不足，長官公署希望早點遣返日軍，以減輕臺灣糧食負擔。[20]而臺灣的日軍代表也向美國聯絡組反映糧食供應問題。美國方面意識到，若抑留的 17 萬日軍出現糧食危機，可能引發一場對抗暴動。是以美軍聯絡組團長顧德利上校（Col. Gridely）向東京盟軍總司令部（GHQ）警示，建議提早遣返日軍的時程。[21]因此日本軍人遣返作業提早自 1945 年 12 月下旬開始，然後 1946 年 2 月 21 日開始平民遣送，至 4 月 29 日結束，總計遣返陸海軍人 161,000 人，一般日本人 285,000 人。[22]剩餘留用人員與家屬、琉球人、戰犯等共 35,261 人而已。[23]1946 年 4 月底，在臺日人遣返已超過百分之九十五。

前述表 4 是 1945 年 10 月下旬時預估 1946 年上半年可能產生的缺糧數字，然而 1946 年初實際人口結構卻產生很大變化，如果依此變化再重新估計缺糧情形的話，將比表 4 原預估的還要少。

---

18 在前述 10 月 16 日與美軍聯絡組的會議中，美軍代表埃凡斯中校，曾提到：「中國軍隊每人（每日）700 公克糧食嫌太多」。〔日〕塩見俊二，《秘錄・終戰前後的臺灣》，頁 51。

19 〔日〕鈴木源吾，〈台湾における終戦処理（戦後財政史）〉，《ファイナンス》，卷 8 期 3（1972 年 6 月），頁 60-73。

20 十二月二十八日錢宗起致總署署長亥儉電中提到：「陳長官已另電鈞署，請在明年聯總撥濟我國食米〈72〉萬噸內轉撥接濟。一面與美軍部商洽，撥船輸送日俘〈18〉萬餘人回日，藉資節流」。《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 382。

21 George H. Kerr, *Formosa Betrayed,* p. 96.

22 見臺灣總督府殘務整理事務所編，《臺灣統治終末報告書》，收入《最後總督府資料集》，頁 277。

23 見〔日〕河原功監修編集，《台湾協会所蔵：台湾引揚・留用記録》（東京：ゆまに書房，1997），卷 2，頁 118。該資料統計表中，合計作 36,261 人，但據同表，日僑計 26,087 人，琉僑計 9,174 人，總共應爲 35,261 人。

首先要減掉為日軍預留 211,320 石的糧食；其次 4 月 29 日為止有近 25 萬日本平民移出，也必須減掉。此一數字為（250,000 人×一人一日 2.165 合×消費 100 日計算÷1000＝）54,125 石〔消費日 222－（1 月至 4 月底）約 122 日，1,000 合＝1 石〕。而 1946 年含軍人在內的外省人實際人口總數也不過 3 萬 1 千多人，[24]是以原預估需 5 萬人的軍用米，最多只要 3 萬 2 千人份而已。是以要再減掉（18,000 人×一人一日 2.165 合×消費 222 日計算÷1,000＝）8,651 石。上述人口變化所減少的糧食消費總數是（211,320＋54,125＋8,651＝）274,096 石。1945 年 10 月預估 1946 年將不足 1,162,120 石，但在人口變化後實際不足數應該約只有（1,162,120－274,096＝）888,024 石（約 124,323 噸）上下。

從上述可知，新移入的中國人與軍隊有限，但有更大量的日人與日軍的移出，人口結構變化並沒有使糧食惡化，反而是比預估缺糧數字減輕近四分之一。

四、「運糧到中國」之傳聞

然而 1946 年初卻形成更嚴重的「米荒」現象，此現象原由與發展如後述。當時民間廣泛流傳新政府無視米糧不足問題，將大量臺米運往中國銷售。[25]糧荒問題是戰後臺灣善救工作之開端，是以行政院善後救濟總署臺灣分署相關史料中，與此問題有很多記載，正可探究此項傳聞是否屬實。

行政院善後救濟總署在 1945 年 1 月 1 日成立，同年 10 月初所屬臺灣分署

---

24 根據臺灣省民國三十五年（1946）年底人口統計，當時臺灣本省籍人口為 6,059,139 人，而外省籍為 31,721 人。見張炳楠監修，李汝和等修，《臺灣省通志》（臺中：臺灣省文獻委員會，1972），冊 9，〈卷二・人民志：人口篇〉，頁 208-209。

25 閩台通訊社編，《臺灣政治現狀報告書》之〈臺灣的糧食恐慌〉中提到「運臺米來上海」換麵粉一事，參見王曉波編，《二二八眞相》，頁 19。葛超智（George H. Kerr）提到：「十二月下旬資深日本官員報告軍方存糧以極驚人速度從倉庫中運走。部份物資被管理的個別中國軍官拿到地方上販賣，但更大量的物資則被運出島外，連非軍用的存糧也消失不見。於是即將發生糧食危機的謠言開始四處流傳」。George H. Kerr, *Formosa Betrayed*, p. 107。

正式設置。但直到臺灣接收後，該分署才於同年 11 月 1 日遷入館前路原日本明治生命館，正式在臺辦公。[26]

「糧食」雖是長官公署管轄的問題，但因業務關係，行總臺灣分署成立時即與此有所關連。但臺灣分署最初首要任務並非爲救濟米糧不足問題，反而倒是想將臺灣米糧提供中國之用。10 月 5 日〈錢宗起致蔣廷黻署長酉微電〉提到：

> 署長蔣……，臺灣出產以糖、米為大宗，據調查……，（米）其剩餘外運為約九百萬市石。最近兩年盟方封鎖，臺灣海運斷絕，糖、米無法出口，製糖廠改製？糖者占半。數月前臺民代表林獻堂等六人抵滬，聲稱臺灣存糖尚有兩年之量，米亦積蓄不少，農民經濟幾於全部窒息。查將來應行分配善後救濟之物資，必須船運赴臺。可否利用回空船舶，集運積存糖、米出口，俾經濟流通，農困可蘇。此項原則如蒙核定，則關於外銷數量、收購價格、集中地點、倉庫保管、外銷價格、運輸到達地點、交貨機關等項細目，容俟到地後，詳細調查設計，再行呈請核辦。是否有當，敬乞示遵。臺灣分署署長錢宗起酉微二印。[27]

另外，在署長蔣廷黻〈電復臺灣積存糖米當設法輸銷以蘇民困由〉酉文電中提到（10 月 12 日）：

> 臺灣分署錢署長宗起勛鑑：酉微二代電已悉。臺灣糖米積存甚鉅，農民經濟幾全窒息，亟應設法輸銷，以蘇民困。如將來臺灣救濟物資係由國內總庫船運赴臺，此項船隻並係往返臺灣大陸間者，自可利用回空噸位裝運糖米出口。又本署正與聯總交涉，酌留若干海船，在中國沿海，如交涉成功，則臺灣之困難自可設法解決。希先作詳細調查設

26 據《臺灣分署業務總報告》所記：「三十四年（1945）十月奉國府令，任命錢宗起爲署長，高翰爲副署長，負責籌設臺灣分署。經一個月之積極籌備，分署遂於十一月一日在臺北館前街二段九號前明治生命館正式成立」。由此推測，錢宗起爲署長之日，應始於十月一日。《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 45，頁 8。

27 〈錢宗起致蔣廷黻署長酉微電〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 378-379。

計呈核，以憑辦理為盼。署長蔣廷黻酉文印。[28]

從上述兩項電文可知，行總臺灣分署第一個任務，並非與戰後復興或救濟有關，反而是想運銷臺灣米糧至中國。值得注意的是錢宗起對此公文作了兩次批示，他在 10 月 21 日最初批了「1. 代電復詢運物資地點及交通工具。2. 轉知行政長官公署」。表示將積極進行運米糧至中國之事。但是如後述，他在 12 月以後眞正到臺灣辦公之後，才知道臺灣缺糧問題嚴重，於是 12 月 27 日他才又重批「另辦」。從第二個批文可推知，這份公文被放置近兩個月沒有處理。

前述出口米糧的議論，是 10 月中旬前之事，或許當時臺灣分署還不知道問題嚴重，是以仍信心滿滿認爲可以出口臺灣糧食到中國。10 月 25 日長官公署接收後直至 11 月初，行總並未見臺灣分署回報該事情進行情形。在等不到回報下，11 月 5 日行總再透過軍政部電臺發電文給臺灣分署催促：「（善密電報）臺灣米糧及糖存量及生產情形如何，有無溢餘可供出口，否則原因何在，統仰詳查訊電復。蔣廷黻秘江」。[29]對此電文，錢宗起卻拖延到 12 月 31 日才回覆。[30]

此事拖延的原因是分署長錢宗起一直以爲臺灣有米可以輸出，擱置此事而忙於私事，人離開臺灣，直到 12 月 7 日錢宗起返臺後，才著手相關工作。12 月 31 日錢宗起致總署秘書長向景雲電提到：

弟到臺十七天即飛滬轉渝。彼時因各機關接收未竣，內容調查未詳，故對於糧食前途始終樂觀。十二月七日返臺後，方知此事亦殊嚴重。[31]

如前述，在 10 月中，長官公署早知糧食問題嚴重。錢宗起說「彼時因各機關接收未竣，內容調查未詳」，應該是藉口。眞正原因是錢宗起並未立即向長官

28 蔣廷黻，〈電復臺灣積存糖米當設法輸銷以蘇民困由〉酉文電，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 380-381。本件資料頁 381 與 380 應屬同一件資料，但編輯時爲錯簡狀態就印刷出版。實際上，頁 381 應在前而 380 在後才是。

29 《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 353。

30 錢宗起亥卅一電南京善後救濟總署中提到：「秘，江（三日）電奉悉」。《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 383-385。這裡所指的「江電」，即是蔣廷黻 11 月發出的「江電」。

31 〈行總致臺灣分署善密電〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 358-360。

公署探詢糧食問題而在忙私事，12 月 7 日後，才回頭處理米糧事宜。

長官公署農林處被詢及有無餘糧出口時作了下列回答：

> 查本省蔗糖存量前經調查截至十月底止……，估計至十二月五日止，約存蔗糖 220,000 噸，上項存量其中一部可供出口。至本省米糧生產情形，……本年收成估計僅約八百八十萬市石，復因戰時消費增加，本年計需一千一百六十萬市石，生產與需要相較，預計至明年六月底尚短少食米約二百八十萬市石，現值青黃不接，各地正感匱饑，實無餘糧可資出口。[32]

上述資料雖未載日期，推測這應是接到臺灣分署詢問後的回答，其日期應不會早於 12 月 7 日。其數據，同於前述移食糧部交清冊。是以文中明確表達「各地正感匱饑，實無餘糧可資出口」。

這時臺灣分署才知道缺糧問題的嚴重，但依舊拖延。到了 12 月下旬，一直等不到臺灣分署回報的行總，雖於 21 日再發電詢問，但未立即得到回答；[33] 12 月 28 日行總秘書長向景雲只好再次致電分署錢宗起詢問：

> 臺灣食米全年生產及銷費量各若干，目下有無餘糧可資出口，供給華南各地。署如大量購運有無困難。盼即電復滬福州路 120 號善後總署。弟向景雲印亥儉印。[34]

該電文雖 28 日發，但臺灣分署 12 月 29 日下午才收到。行總不僅催促分署，也直接發電長官公署詢問糧食出口的可能性。行政長官陳儀在 12 月 29 日以亥豔電向行總署長作如下的回覆：

> 臺灣素以產米著名，唯近年因肥料供給缺乏，收穫逐年遞減，估計自本年十一月至明年五月需要四十九萬三千餘噸，而本省可能供給者祇三十七萬九千餘噸，尚短十一萬四千餘噸，雖目前尚未缺糧，而轉瞬

32　〈長官公署農林處報告〉，收入《館藏民國檔案滙編》，冊 37，頁 354-355。

33　21 日電文如何，並未見到檔案存留。但 12 月 28 日錢宗起再致總署署長亥儉電中提到：「急，南京（善後救濟總署）署長蔣，善密。〈1〉馬（按：21 日）電計達，聯總有無回音，乞速電示」。《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 382，可知 21 日，總署又去電臺灣分署詢問。

34　〈向景雲致分署錢宗起亥儉電〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 361-362。

即感糧荒頗為嚴重。為今之計，首在輸入大批化學肥料，使勿失農時，來年收成方有把握。次則在青黃不接時期，運濟糧食以資過渡。報載聯總明年一至六月運米七十三萬噸接濟我國。此項糧食如何分配，當在蓋籌之中，務祈將臺灣列入分配糧食區內，於明年二、三月間接濟五萬噸以維民食。一面並請分配大批化學肥料來臺，藉利農事，實所企禱。至臺灣糧食產銷數字，已由救濟分署另電詳陳，佇盼電復。弟陳儀亥艷親印。[35]

長官公署不只明確表達沒有餘糧可供出口，反而還要求行總能盡速撥糧臺灣，以解決缺糧之急。

臺灣分署也是此時才明確報告臺灣缺糧情況，同時也從出口的立場，轉而要求行總的糧食援助。12 月 28 日錢宗起致行總署長亥儉電中提到：

〈2〉此間因肥料未到，來年第一期收成無望，四至六月缺米，人心恐慌。公家收購不易，官定米價本一日斤臺幣一元（一日斤等於一點二市斤，一元臺幣等於法幣〈30〉元）有價無物，黑市五元五，或六元，高於昆、渝。陳長官已另電鈞署，請在明年聯總撥濟我國食米〈72〉萬噸內，轉撥接濟。一面與美軍部商洽，撥船輸送日俘〈18〉萬餘人回日，藉資節流。此時須有肥料或麵粉運臺，方足平抑糧價。因糧價決定工資，於善後工作極受影響，請鈞座注意。〈3〉臺灣省全部善後工作計畫及需要物資數字，正推動有關機關估擬，到齊即彙編呈送。臺灣分署署長錢宗起亥儉印。[36]

從上文可知，12 月以後臺灣分署才開始計劃進行善後救濟工作，並提及陳儀要求肥料與糧食之援助。12 月 31 日錢宗起再以亥卅一[37]電文給行總，提到：

秘，江〔三日〕電奉悉。善密。一、查臺灣原為產米之區，……，本

35 〈陳儀致總署署長亥艷〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 356-357。
36 〈錢宗起致總署署長亥儉電〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 382。
37 原本在錢宗起署名下為「亥　印」，但後來又將其中空格改為卅一，而批文則為「宗起：發。十二、廿八」。不過本件開頭附加批文有「本電係由長官公署代發十二、卅一」，是以可知，本文完成於十二月二十八日，但於十二月三十一日發出電文。

年第一期稻因給水不足及空襲頻仍，勞作與管理均不能充分發揮力量，影響收成甚鉅。第二期稻因第一期遲種，失卻農時，加以南部產米區風災減收，預測本年收成祇八八〇萬市石左右。而本省因戰時消費增加，本年需米一、一六〇萬市石，估計至明年六月底止，尚短食米約二八〇萬市石（每噸一三點八八八市石），似無餘糧足供出口，尚須另籌救濟。二、過去大規模製糖工場，……，本年蔗糖存量，十月底止，有四六四、〇〇〇、〇〇〇市斤（二三二、〇〇〇噸），除十一、十二兩月預計消費二四、〇〇〇、〇〇〇市斤外，截至十二月十五日止，約存四四〇、〇〇〇市斤（二二〇、〇〇〇噸）。經與陳長官洽商，可出口約十萬噸。擬請與硫酸亞交換，由國外逕運基隆（船隻以七、八千噸者為宜），利用回程，載糖出口。惟聞宋院長曾電臺省，對於臺糖，明年度須先供給本國，如有餘糖，方可售到美國。仍請裁奪施行。臺灣分署署長錢宗起亥卅一。[38]

分署強調臺灣因結構性造成糧食短缺，需要外部救濟。解決辦法不只輸入糧食解一時之急，也必須從根本提高產量，因此建議出口糖換取肥料，以促進糧食產能。這時的臺灣分署才改變立場，尋求解決短缺的問題。

於是 1946 年，糧食救濟與肥料配售成爲臺灣分署相當重要的工作。不過，本來這些問題可以早兩個月進行，但因錢宗起的拖延，使相關工作在 1946 年初才開始；而糧食與肥料的輸入臺灣，又遲至 4 月與 5 月之後。這兩項工作不只因此降低了解決問題的時效，更且又產生諸多弊端。[39]

除上述行總要求臺灣分署出口米糧救濟中國外，也有軍政部要求長官公署出口米糧援助軍需。11 月 22 日聯合勤務總司令參謀處通報經理處提到：

奉交下糧食部戌灰〔11 月 10 日〕代電開，關於國軍進駐東北所需食糧

---

38 〈錢宗起致南京善後救濟總署亥卅一電〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 383-385。

39 這些問題的初步研究，可見筆者之〈脫殖民地乎——UNRRA 資料所見的臺灣戰後善後重建問題〉，收入筆者主編（下略），《聯合國善後救濟總署在台活動資料集》（臺北：臺北二二八紀念館，2006），頁 12-14、19-26。

一案，經於本年十月廿六日提出軍糧計擴大會決議，（一）由臺灣購米十五萬大包，并商請美軍派輪運至秦皇島。（二）就地搭配雜糧等語，紀錄在卷。已電請臺灣行政公署迅予收購，暨電請軍政部洽商美軍派輪接運等由，相應通報，查照為核。此致經理處。聯合勤務總司令參謀處啟。[40]

另外，聯合勤務總司令參謀處致糧秣司通報也有相同的內容。[41]這些是軍政部要求長官公署提供糧食協助東北軍隊。不過這項要求最後似乎不了了之，沒有執行。在 1946 年 2 月 14 日糧食部的代電中提到：

事由：准電以臺灣陳兼總司令電告軍糧補給等困難，暫緩設籌購會囑提會決定等由轉錄案。（電請查照一由）[42]

從上文可推知，在軍政部要求提供糧食後，長官公署應該是呈報臺灣缺糧情形與困難而婉拒該項要求，聯勤總部不得已最後只好暫緩向臺灣購糧之議。

上述這些資料都反映出，無論來自行總購糧接濟中國糧荒之議，或來自聯勤總部要求援助軍食，結果都因臺灣本身糧食不足，遭到長官公署拒絕。是以，若就上述資料而論，長官公署運輸大量米糧到中國而導致臺灣米荒之說，應該僅是「傳聞」，並非事實。

但是否另有個別官員盜賣米糧至中國之事呢？若與「臺灣米價全中國最貴」的紀錄對照，此事也難以成立。有很多資料都提到當時臺灣米價全中國最貴，如《臺灣政治現狀報告書》[43]、〈旅滬福建臺灣各團體爲駁斥陳儀關于臺灣現況談話致各報書〉、〈臺灣鋤奸團團長丘俠呈蔣介石函件〉[44]等。現將 1945 年末至 1946 年初中國各主要城市米價列表如下（表 5），說明臺灣米價相對

40 〈聯合勤務總司令參謀處致經理處通報〉，收入《館藏民國檔案匯編》，冊 47，頁 68。
41 〈聯合勤務總司令參謀處致糧秣司通報〉，收入《館藏民國檔案匯編》，冊 47，頁 67。
42 〈糧食部代電〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 47，頁 69。
43 如閩台通訊社編，〈臺灣的糧食恐慌〉，《臺灣政治現狀報告書》，收入王曉波編，《二二八眞相》），頁 18、20。
44 上述兩份文件見由南京第二歷史檔案館收藏，陳興唐主編，戚如高、馬振犢編輯，《臺灣「二·二八」事件檔案史料（上冊）》（臺北：人間出版社，1992），頁 63、91。

最貴情形。[45]

表 5　1945 年末至 1946 年初臺北與中國各主要城市米價對照表

年度(月)	重慶	上海	南京	漢口	廣州	福州	臺北	
單位	石／百元法幣	同左	同左	同左	同左	同左	同左	斗／臺幣
1945.12	102	65	67	100	97	—	177.69	(59.23)
1946.01	105	65	72	110	125	66	265.20	(88.40)
1946.02	113	103	79	140	190	82	514.26	(171.42)
1946.03	106	225	235	265	375	16	707.55	(235.85)

資料來源及說明：

1. 1945-1946年中國各主要城市米價，出處爲許道夫編，《中國近代農業生產及貿易統記資料》（上海，上海人民出版社，1983），頁104，轉引自鄭鴻，〈當前糧價問題剖視〉，《糧政季刊》，期4（1947），頁192-193，表22，「幾個重要城市的米價（1945-1946）」。
2. 臺北之米價乃根據臺灣省行政長官公署秘書處統計室編印，《臺灣物價統計月報》，期1（1946年3月），油印本，無頁碼，「臺北市公務員生活必需品零售價格表（自民國26年至民國35年3月止）」，期16（1947年4月），頁21，「附錄三：臺北市公務員生活必需品價格」。該資料是以斗／臺幣計算，當時臺幣兌法幣官定匯率爲1：30，換算成每石／百元法幣的話則是×10×30÷100。

在臺灣米價最貴情況下，如果官商出口米到中國販賣，將是產地價格比市場價格更貴，加上實際的管銷、運費等成本，其獲利可說微乎其微，遠遠不如留在臺灣出售之所得。所以官商私自出口米糧之事，應該也是傳聞多於事實。如後述，實際上臺灣大半的米仍掌控在新政府手中。但「傳聞」之所以產生，關鍵即在於長官公署不只無能解決缺糧問題，更製造人爲的「米荒」現象，加上官員腐敗日益加劇，使得「運糧到中國」之說，變成爲民眾心中最合理的解釋。

45 其他之例如 1946 年 2 月贛省南昌米價爲 280 石／百元法幣，見〈粵．贛．天津物價暴漲〉，《中央日報》，1946 年 2 月 6 日，第三版。3 月初上海米價爲法幣 26,000 元／石，見〈外匯新比率公布，美金一元合國幣二千廿元，滬金融市場穩定物價看跌〉，《中央日報》，1946 年 3 月 5 日，第二版，由此可知，臺灣米價確實高於中國主要省份。

五、從形式上承續到實質廢除米穀管制

如前述，並無證據顯示新政府有組織有計畫的運糧出口，且人口結構的改變理應使缺糧問題緩和，但何以 1946 年初問題反而比當初預估更惡化，而形成「米荒」？這應從新政府的糧食政策檢視。就結論而言有兩方面，一是米穀管制的失敗，二是錯誤與無能的施政結果。

首先論米穀管制措施之失敗。在戰爭剛結束時，根據當時的〈警察措置〉第一報記載：

> 糧食供應狀況，也與平常無甚差異。雖因戰爭結束之故，自然影響到政府的糧食收購，呈略為鈍化現象，但若對照本期作物收穫情形，依然可說相當順利。[46]

到了 9 月的〈警察措置〉第三報再指出：

> 主要糧食米穀之收穫量因不如預期，絕對數量的不足，將對關鍵時期的糧食措施產生影響，這是最令人擔心之事。[47]

由這些資料可知，戰後初期的 8、9 月間，因米穀管制措施之故，糧食情況仍然相當安定。但收穫量不足已不可避免的問題，如前述預估 1945 年下半年將出現 272,300 石（約 38,122 公噸）糧食不足，1946 年上半年前七個月估計將高達 1,162,120 石（約 162,697 公噸）糧食不足。如何解決這些問題，總督府依戰時管制經驗，建議新政府繼續米穀管制措施，以度過 1946 年上半年的難關，這點也在多次中美雙方共同會議中得到確認。

不過，戰後政權轉移過渡期間，總督府的統治威信日益低下，已無力維持統制措施。10 月初前進指揮所成立後，臺灣人民「脫離與反日本」的傾向

46 臺灣總督府警務局編，《大詔渙發後ニ於オケル島內治安狀況並警察措置（第一報）》，收入《最後總督府資料集》，頁 120-121。

47 臺灣總督府警務局編，《終戰後ニ於オケル島內治安狀況並警察措置（第三報）》，收入《最後總督府資料集》），頁 161-162。

表面化，出現對第一線官吏暴行，拒絕政府稻米的收購，甚至要求返還已被收購之稻米等糾紛，行政秩序混亂的徵兆明顯，到處發生無賴之徒趁機強要強奪日本人財物等社會治安事件。[48]爲使政權順利轉移，當前進指揮所成立時，總督府就希望中國新政府立即接管米穀管制措施。[49]

總督府米穀管制之所以成功，是一種近代國家組織縝密運作下的結果。在〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉第五章乙「征購與配給情形」中，有如下的描述：

> （一）、糧食生產前之管制：政府〔總督府〕先調查各農戶生產數量及全島消費數，然後以此數字為根據，決定征購米谷數量。每年在播種時，由農會散發種籽，並給予最廉價肥料，依據散發種籽數額，先作本年產量之初步估計。下種後由各街庄役場〔鄉鎮公所〕，將該街庄耕地面積種米產量列表，呈報食糧局，同時農業指導員負責赴各地指導耕種，俟二個月後，再赴察看生長情形，估計可能收穫成數報局，復於收穫前一星期往田間複查一次，根據實情精確定當年產量，報告食糧局。
>
> （二）、糧食生產後之管制：政府根據調查數字決定攤派米谷征購數量，於收成時開征。除農戶保留自用消費米外，將所餘米谷全數繳賣與農業會，由農會轉售與食糧局。食糧局收購此項米量〔糧〕後，一面將島內消費米交與食糧營團實行配給，一面將餘糧全數運回日本。日本統制臺灣糧食之各種措施，形式上有似各國戰時計口授糧之辦法。[50]

而在第四章乙二「收成期遇影響征購配額困難問題」的「困難問題」又提到：

> 在日本統治時代，每屆征購前，對於生產量必須經過數次之調查與估計，已如前述。同時在將收穫時，按禾穗生長情形，用丈量方式，確

48　臺灣總督府殘務整理事務所編，《臺灣統治終末報告書》，收入《最後總督府資料集》，頁 262。
49　《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 41，頁 295-297。
50　吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 363-364。

定其生產數量，而派定征購之配額。[51]

上述兩段文字說明了，在「征購」之前，總督府實際上做了非常多的準備工作，從生產前的農家輔導、給予種籽與肥料的補助，然後生產過程中不斷的丈量記錄，甚至收成前還必須測量一次，最後才根據這些實測結果派定征購額度。這種生產前後的輔導、補助與有力的測量根據，具有強大的說服力，使農民無法逃避派額。征購時更有警察陪同農業官員執行，在軟硬兼施下達成征糧目標。

而依照年齡與職業別配給的「計口授糧」制度，[52]配售米糧給消費者則是征糧的目的。由此可知，「征購」與「配售」是總督府米穀管制措施的一體兩面，此政策主要目的，尤其是在戰時糧食不足時，透過精密的米糧管制，保障人民獲得最低限度糧食，避免引發社會動盪與不安，這是一種近代國家重要的國民動員方式，所以說「有似各國戰時計口授糧之辦法」。該政策得以成功，除前述綿密的計畫外、高素質、有執行力與有效率的行政官僚與組織更是不可或缺之要素。

然而這種精緻的近代國民國家的組織與行政運作，在日本戰敗後開始瓦解。首先是總督府的統治威信不再，民眾不願接收管制，而官員人心惶惶，且警察要協助「征購」也力有所不逮。

接收臺灣的國民政府仍不脫前近代性質，對總督府這種需要繁雜技術工作的精緻國民國家動員政策，不僅沒興趣、無意願也無能力繼續下去，甚至反其道而行。舊總督府官員評論新政府與其官員如下：對留用日本人並不信任與善用，[53]在重要業務上，日人並無實際參與。[54]初期中國官員只在意「物」的接收，相當重視設施、物品、金錢等方面，但對於日方所提或準備之「事務

51 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 355。

52 「計口授糧」的標準，可見於〈現行米穀基準消費量〉，《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 41，頁 305；該表爲重量單位「公克」。另外，吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 364，也有相同之表，但該表爲體積單位「合」。

53 〔日〕塩見俊二，《秘錄・終戰前後的臺灣》，頁 55。

54 外務省管理局總務部南方課編，《臺灣ノ現況》，收入《最後總督府資料集》，頁 188、201。

繼續與接收」、「懸案事項」，「緊急要務」等行政事務方面，幾乎不感興趣。[55] 在治臺態度上，與重視行政本位的日方相比較，新政府可說大異其趣。

這種差異在下列〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉第四章乙之二「收成期遇影響征購配額困難問題」中可以看出：

> （一）「困難問題」：……我政府接收臺灣時，適在三十四年十月底，已過收成之期，以接收伊始千頭萬緒，各部門工作之繁忙達於極點，且實際已失其調查或丈量之時效，故征購配額乃以各地生產力為標準而派定之。殊不知農民即以此為藉口，對於配額多者要求減少，少者要求更少。彼此觀望核減，不願踴躍繳納。
>
> （二）處理辦法：本局有見於此，乃令飭各縣設置糧食購額調整委員會，並訂定調整辦法，准各保人民選舉代表自行調整，使糧食征購配額得公平負担。惟為求征購工作迅速完成起見，並規定各農戶一面調整，一面繳納。其調整後的總額，不得少於原派額之總數。似此種種辦法，在政府已體恤周至，而自由經濟風靡日甚，對於配額之糾紛，仍難平息，征購工作因之受阻。[56]

新政府糧食局以「接收伊始千頭萬緒」爲理由，承認沒進行精確的丈量與估計收成數量，以致於無法提出合理的配額數，導致征購困難。這點呼應了日方「重財務接收而輕事務要項」之批評。

不只如此，糧食局更進一步放棄本應調查統計的作爲，改由農民依各保爲單位自行調整。「調整後總額不得少於原派額總數」，說明了表面上「人民自行調整」，但實際上不過是逃避官僚應有的基本協調調查之工作與責任，改成人民自行負責。這種沒有根據與無公信力的「自行調整」，缺乏合理性與說服力，無怪乎難令人信服以致配額糾紛難息。

對照舊總督府施政方式，反映出新政府官員不精確與不專業的一面。如

[55] 臺灣總督府殘務整理事務所編，《臺灣統治終末報告書》，收入《最後總督府資料集》，頁 270-273。
[56] 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 355-356。

後述，新政府不再提供肥料，而在放棄米穀管制後，改「田賦征實」取代「征購」，以確保糧食取得。肥料配給是糧食生產的根本，是總督府食糧部重要工作。而「田賦征實」卻是前近代王朝時代的一種「稅賦」制度，官僚不須做什麼調查與輔導工作，只須規定一個數字，即可確保糧食取得，對官員而言相當容易省事。但在糧價高漲的時代，對農民卻是一種相對的剝削制度。相較於「征購」必須重視「調查、輔導與補助」等政府與國民相互間的合理性，新政府施政卻捨本逐末，只重視結果的獲得，而完全忽略了過程中應有的努力與付出，充分表現出新政府相當粗糙官僚主義的前近代統治特性。

前述是促使米穀管制崩壞的背景原因，但更直接理由則是「征購」價格遠低於市場價格。長官公署在形式上仿效米穀徵收辦法，提高以每百斤 106.23 元價格向農民征購米糧，加上獎金最多可高達 131 元。[57]比起 1945 年總督府第一期穀征購價不過 13.27 元而言，[58]這金額可說高出很多；但對照 1945 年 12 月市場行情米每百斤可賣到 253.84 元而言，卻相差甚多。[59]收購價與市價差異如此之大，加上一般物價不斷上漲，以及新政府並未實施肥料與種籽配給等補助之配套措施，即使政府收購價格提高，但農民所得則更低。這些情況自然造成農民不願意米穀收購，注定了米穀管制政策的崩壞。

在新政府接收後，治安迅速惡化，加上行政沒效率、無能與腐敗橫行，導致臺灣人民對新政府不信任。[60]1945 年末發生三芝民眾拒絕提供倉庫糧

57 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 352-355。

58 《臺灣總督府農商局食糧部移交清冊》，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 41，頁 318。

59 臺灣省行政長官公署秘書處統計室編印，《臺灣物價統計月報》，期 1，「臺北市公務員生活必需品零售價格表（自民國 26 年至民國 35 年 3 月止）」中指出，1945 年 12 月蓬萊米每市斗值 59.23 元，一斗約 14 公斤，是以 1 公斤值 4.23 元，換算每百市斤（60 公斤）約值 253.84 元。《臺灣物價統計月報》各期資料很完整的收藏於中國國立北平圖書館，目前已製成微膠捲出版。

60 見聞台通訊社編，《臺灣政治現狀報告書》，收入王曉波編，《二二八眞相》，頁 1-30。筆者，〈「終戰」到「光復」期間臺灣政治與社會變化〉，《國史館學術集刊》，期 13（2007 年 9 月），頁 70-79。治安惡化主要原因，往往是在新政府軍警人員身上。1946 年 3 月 15 日由重慶大使館參事羅伯．史密斯（Robert L. Smyth）給國務院的報告中記載：「在日本政權結束後，……常公然發生有中國軍隊涉入的大規模掠奪與恐嚇事件。在日本統治時代未曾聽過的綁架案，但現在卻經常發生，成爲社會不安日漸增加的主要原因。（單單從 1 月 1 日至 1 月 10 日間，綁架案就有 144 件發生）臺灣人抱怨，在日本人統治時代，如果沒有觸犯政治問題之嫌疑，至少

食，新政府派武裝警察強制執行，最後引發數百村民持械反抗與宣傳政府壓迫的暴動事件，類似案例各地時有所聞。[61]這是因米穀管制措施引發了新政權與臺灣人民之間第一次的衝突。

米穀管制措施另一個重點是米糧的配給，這是政府作爲賣家，以保證的價格與數量賣給消費者，配給與收購其實是米穀管制的一體兩面。如前述，在「征購」上新政府一開始即力不從心，遠低於目標。[62]既然「收入」無法確保，米糧的出售將無以爲繼，自然地新政府就很想廢除此一制度。在 1946 年初，長官公署透過臺灣廣播電台就配給制度舉行民意調查，調查結果如表 6，贊成者計 24,404 票，反對者計 32,656 票，這讓新政府找到廢除的藉口。

表 6　臺灣廣播電台糧食問題民意測驗統計

職　業 分　類	（一） 商業	（二） 自由 職業	（三） 薪俸 生活 者	（四） 工人	（五） 農業	（六） 主婦	（七） 學生	（八） 未填 職業 別	合計
總票數	5,041	1,632	5,205	8,925	26,777	1,205	360	7,915	57,060
反對配 給票數	1,954	719	1,687	2,291	22,295	495	176	3,039	32,656
贊成配 給票數	3,087	913	3,518	6,634	4,482	710	184	4,876	24,404

資料來源及說明：

1. 參見吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案彙編》，冊 109，頁359-360。
2. 原資料中，「（一）商業」的贊成配給票數誤爲3,078；「（三）薪俸生活者」的反對配給票數誤爲1,678；「（七）學生」的反對配給票數誤爲178。

還能保有人身與財產上的安全」。參見美國機密檔案文件："Conditions in Formosa," *Confidential U. S. State Department Central Files——Formosa: Internal Affairs 1945-1949,* 894A.00/3:1546, p. 6。

61 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 367。

62 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 350-359。

上述結果常讓人誤以爲反對配給制度者占多數。姑不論方法與統計上的問題，若深入分析其中投票者職業分類的話，投反對票者以農民占絕大多數，且農民投票數超過總投票的半數。其他職業別如商人、自由業、領薪者、工人、主婦、學生、其他類別等，都是贊成者多於反對者。由於征購價格遠低於市價，可知米穀管制中的「征購」對生產者不利，自然遭到農民反對。但配給制度卻能提供消費者低於市價最低限度糧食保障，故贊成者以消費者爲多數。

在如前述情況下，新政府無能也不願意繼續米穀措施，遂以前述民意調查爲藉口，立即在 1946 年 1 月 11 日發表《臺灣省行政長官公署管理糧食臨時辦法要點》，順理成章廢除了總督府時代的米穀管制政策。主要內容如下：

> （一）、（略）。
>
> （二）、農戶應繳納三十四年第二期征購米谷，尚未繳納者免予追繳，已經繳納者按其繳納數量日期，除依照民國三十四年十二月九日署農字第四一〇號公布臺灣省征購三十四年第二期米谷獎懲辦法給予獎金外，並配給獎勵布疋以資體卹獎勵，獎勵布疋配給辦法另定之。
>
> （三）、（略）。
>
> （四）、本省境內糧食准人民自由買賣流通。凡食米之供應，准人民設店零售，需用者向零售商店自行購買。
>
> （五）、本省民食定三十五年一月十二日起停止配給，各地在十二日前已經停止配給者，不再補給。[63]

上述辦法要點中雖名爲「修正」，但「三十四年第二期征購米谷，尚未繳納者免予追繳」、「食米之供應，准人民設店零售，需用者向零售商店自行購買」、「一月十二日起停止配給」，也就是實質廢除了總督府「征購與配售」之米穀管制措施，讓人民自由買賣，新政府不願意再負責麻煩與複雜的徵糧與配售工作。

---

63 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 360-362。

六、「米荒」的形成與新政府的對策

廢除米穀管制改爲自由化，或許這只是政策的變化，並不一定是問題。但重點是在政策改變後，新政府反而採取更強制與更徹底的米穀掌控措施，導致民間沒有米可以「自由化買賣」，這才是問題的核心。

在廢除管制措施後，1946 年 2 月初舊總督府官員預測米價將暴漲。《臺灣ノ現況》的「物價及物資配給」中提到：

> 因為生活必需物資配給機構的混亂與廢止，加上警察無力之故，物價方面，特別是主要糧食，雖有公定價格，同時也出現黑市價格，而且不斷高漲中。……配給制度已全部廢除，米穀方面因南部地區收穫不佳之故，在絕對量不足情況下，普遍預期米一升將達二十元。[64]

舊日本官員預估：「在絕對量不足下，一升米將達二十元」。但如後述表 7 與表 8 米價表中所示，2 月實際上已達每斗 171.42 元；3 月更超過預估，高達每斗 235.85 元，此後更一路飆昇。這種暴漲的速度，已非預估「絕對量不足」所帶來的影響，而是進一步「人爲的缺米」所致。

如前述，1946 年臺灣人口減少。在需求量沒有增加的情況下，糧食價格的漲跌可說單純與供給量成反比關係，亦即米量越少價格將越高。下列《臺灣物價統計月報》米價的變化情形，足可以反映出消費市場米量的變化。[65]

64　外務省管理局總務部南方課編，《臺灣ノ現況》，收入《最後總督府資料集》，頁 190-191。標題爲「（乙）終戰後的一般概況（二）經濟（3）物價及物資配給」。根據《臺灣物價統計月報》記載，在 1946 年 3 月平均蓬萊米中等價格即已達每市斗 235.85 元，亦即每升爲 23.585 元。臺灣省行政長官公署秘書處統計室編印，《臺灣物價統計月報》，期 16，頁 21，「附錄三：臺北市公務員生活必需品價格」。

65　見臺灣省行政長官公署秘書處統計室編印，《臺灣物價統計月報表》，期 1、16。在期 1 中，只列到 1946 年 2 月，而 3 月之後到 1947 年 4 月爲止，則以期 16 資料爲準，分別列出。

表 7　臺北市公務員生活必需品零售價格表

單位：臺幣元

年　月	物品名稱				
	米（蓬萊米）（市斗）	麵粉（中等機製）（市斤）	糖（中等白糖）（市斤）	房租（一平方丈一間／月）	燃料木柴（市斤）
1945 年 8 月	43.73	5.83	5.42	17.00	0.15
9 月	33.13	6.67	1.67	38.00	0.15
10 月	44.26	6.67	1.25	38.00	0.21
11 月	42.00	7.50	1.25	39.37	0.19
12 月	59.23	12.10	1.62	42.00	0.22
1946 年 1 月	88.40	11.11	2.70	42.00	0.34
2 月	171.42	10.28	6.21	50.00	0.37

資料來源：臺灣省行政長官公署秘書處統計室編印，《臺灣物價統計月報》，期1，油印本，無頁碼，「臺北市公務員生活必需品零售價格表（自民國26年至民國35年3月止）」。

表 8　臺北市公務員生活必需品價格表

單位：臺幣元

年　月	物品名稱				
	米（蓬萊米）（市斗）	麵粉（中等機製）（市斤）	糖（中等白糖）（市斤）	房租（一平方丈一間／月	燃料木柴（市斤）
1946 年 3 月	235.85	11.39	9.72	50.00	0.35
4 月	218.63	13.75	10.14	50.00	0.38
5 月	284.99	17.57	13.30	55.00	0.38
6 月	189.92	20.00	19.44	55.00	0.39
7 月	184.18	21.67	33.06	55.00	0.44
8 月	207.59	22.78	35.83	82.50	0.55
9 月	164.30	21.94	31.94	82.50	0.55
10 月	193.45	21.11	31.67	120.00	0.50
11 月	191.69	22.78	28.33	164.00	0.55
12 月	229.23	24.17	28.89	164.00	0.62
1947 年 1 月	256.17	34.17	32.78	184.00	0.72
2 月	393.08	53.33	54.44	184.00	1.00
3 月	613.92	68.06	65.28	184.00	1.17
4 月	666.92	65.28	66.67	184.00	1.17

資料來源：臺灣省行政長官公署秘書處統計室編印，《臺灣物價統計月報》，期16，頁21-22，「附錄三：臺北市公務員生活必需品價格」。

從表 8 可以看出，與 1945 年 12 月米價相比，1946 年 1 月廢除管制措施後，米價立即跳漲近 3 成，2 月更是比 1 月暴漲近一倍，3 月以後則跳到 200 多元以上，直到 6 月救濟麵粉開始配售後，米價才稍稍下跌。這種變化正反映出消費市場米量變化的情形。

如前述，既無政府大量運出米之紀錄，同時人口也減少甚多。但 1946 年 1 月以後米價反而逐月暴漲，而且比預估狀況更嚴重。這已超出「絕對量不足」的問題，而是比此更進一步遽減，也就是「米荒」的發生。何以「米穀自由化」後反而發生「米荒」呢？這必須從新政府之後的作爲探討。

在 1946 年 1 月 11 日廢除管制同時，新政府第一件事就是「倉存米穀，先予封存，以資因應」。[66]在〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉第二章乙「糧食停止配給後之緊要措施」（一）「封存倉庫」中記載如下：

> 停止配給之後，因欲把握現有存糧，曾飭各縣市將本省糧食倉庫之現存米谷予以封存，以供配軍糈。自三十五年一月十三日起，各地封存糧食計一五三二四噸。查本省光復之後，各地日軍存糧均由軍政部特派員接收分配。三十四年十二月份，本局亦配撥一部。至本年一月以後，關於軍糧調撥事項，方全部交由本局辦理。上項封存食糧，除撥一部調濟民食外，其餘悉充配撥軍糧。[67]

這段文字指出，在廢除管制同時，也立即「封存」原先作爲「配給」民食用的米穀，其主要目的是轉作「配撥軍糈」。上述記載數量是 15,324 噸，但根據糧食局〈電陳本省撥借軍糧平價接濟民食實施辦法乞核示由〉中指出：

> 准就各地封存征購米十一萬餘噸項下，撥出六千噸。[68]

可知實際上封存量高達 11 萬餘噸。這是將近 1945 年總產量的 18%，以前述軍人一日 781 公克食量爲標準，可供給 50 萬軍人 280 天食用，以一般人一日食

66 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，創刊號（1947 年 6 月），頁 211。
67 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 343-344。
68 見臺灣省糧食局代電〈電陳本省撥借軍糧平價接濟民食實施辦法乞核示由〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 86，頁 346-347。

量 303 公克計，可供 5,00 萬人近 2.5 個月食用，可知新政府封存相當誇張數量的米糧。

前述提及 1946 年外省人總人口數也不過 3 萬 1 千多人，扣除已知公務員約 9 千多人，實際上軍人最多也不會超過 2 萬 2 千人。依照表 4 的計算量，58,700 石可提供 5 萬軍人七個月食用。若以最寬鬆標準計算，2 萬 2 千軍人一整年食用 58,700 石相當綽綽有餘。也就是說政府最多保留一年份駐軍糧食 58,700 石（約 8,218 噸）就足夠，封存其他配給民用米糧並無必要，但實際上新政府卻封存超過駐軍需要量的 14 倍。

新政府不只封存米糧，更進一步公然向民間「搶米」。最著名之例就是臺中縣搶米事件。在葉榮鐘〈臺灣省光復前後的回憶〉文引〈臺中縣參議會〔三十五年致省（參）議會〕請求救濟米荒〉提到：

> 本省光復以還，臺中縣下糧米先被糧食局征用壹萬八千餘石，嗣後又被蔡（繼琨）少將以恐怖手段強迫運去二萬五千餘包，兩度合計達四萬餘包，合米四百萬斤。[69]

除「徵用」外，新政府再以「搶米」方式取得 2 萬 5 千餘包。在《灌園先生日記（十八）一九四六年》3 月 13 日中也提到：

> 會蔡繼琨、劉存忠，商對徵收食糧之事，霧峰農食〔倉〕現存米一千八百包，願分六百包與國軍，其餘以配給庄民。蔡言受當局之命，非全取去不可，臺中縣下要取四千噸，非僅供給國軍而已，並要供給基隆、臺北、高雄等處。[70]

前述提及封存 11 萬餘噸糧，可知政府是有足夠米糧供給他處，但蔡繼琨卻說搶米理由是「非僅供給國軍而已，並要供給基隆、臺北、高雄等處」，顯然這不過在掩飾新政府貪得無厭搶米之藉口，連民間的餘糧也要搶。3 月 14 日即

---

69 見葉榮鐘著，葉芸芸、陳昭瑛主編（下略），《葉榮鐘早年文集》（臺中：晨星出版社，2002），頁 351。

70 林獻堂著，許雪姬主編（下略），許雪姬等註解（下略），《灌園先生日記（十八）一九四六年》（臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處、近代史研究所，2010），頁 96。

發生霧峰搶米事件，前述葉文引 1946 年 4 月 18 日霧峰鄉民〈爲籲請政府寬貸徵米糧以蘇民困〉呈文，記載搶米事件如下：

> 三月十四日警備司令部蔡少將繼琨軍率軍隊三十餘名，並帶機關槍數架，分乘卡車數臺，如臨大敵，包圍敝鄉〔霧峰〕農業會。拔刀擬槍，滿口惡聲，強迫該會副會長林士英打開倉庫，竟將存米二千餘包搬運一空，其舉動之蠻暴，令人莫辨其為官軍與土匪。[71]

蔡少將即任長官公署交響樂團團長蔡繼琨。「土匪」一詞說明了當時新政府蠻橫搶米之惡行。如林獻堂日記所言：「臺中縣下要取四千噸」，造成臺中各鄉鎮農會存米被搜刮一空。結果民無米可食，只能以樹薯籤粉代用食。[72]

停止配給並封存米糧，加上土匪般的搜刮搶劫民間餘糧，這才是造成 1946 年 1 月以後市場米量急凍，「民無米可食」，也就是「米荒」的主要原因。當時臺灣雖仍有相當數量米可用，但絕大部份卻遭新政府封存壟斷，無法流通。此一人爲的「米荒」立即性的影響，如前述表 7、表 8 所示，1946 年 1 月以後米價逐月暴漲，導致偏鄉地方饑荒問題，[73]甚至無力購買的貧者餓死之悲劇。[74]

當傷害造成且擴大時，新政府才又另提出解決米荒問題之措施。然而這些措施，並不從根本解決問題，只做表面功夫，口惠多於實際，僅有片面效果而已，更且蘊含諸多弊端。其中一些問題已逸出本文範圍，是以僅就結果說明其大要。

---

71 葉榮鐘，《葉榮鐘早年文集》，頁 349。

72 林獻堂，《灌園先生日記（十八）一九四六年》，頁 107。

73 例如澎湖陷入饑荒狀態。見善後救濟總署臺灣分署秘書室編，《善後救濟總署臺灣分署第十一期月報——成立週年紀念特輯》（臺北：善後救濟總署臺灣分署，1945），頁 30-31。《善後救濟總署臺灣分署月報》，期 12（1945 年 12 月），頁 19。

74 參考《善後救濟總署臺灣分署月報》，期 5（1946 年 5 月），頁 4。閩台通訊社編，《臺灣政治現狀報告書》，收入王曉波編，《二二八眞相》，頁 20。曾磊磊，〈試述光復初期臺灣糧荒及政府之對策〉，文中之第二節「糧荒的影響」，中日網，http://www.sjhistory.net/site/newxh/yjzt10-3mb_a2011083037311.htm。（2013 年 1 月 13 日檢索）

首先是 3 月初新政府成立糧食調劑委員會，交由地方人士自行負責調劑糧食、平抑糧價、取締囤積。[75]政府不願意拿出封存的囤糧來流通，卻要地方人士自行負責。如林獻堂所批評：「現時米荒極度，何處得米，而省政府設此會，不知其意何在也」。[76]這作法又是將政府的工作與責任，簡單地推給人民，結果也只能如前述，民無米可食，只好以樹薯籤粉代食。

4 月時新政府才決定要撥封存給軍政部的軍糧 6,000 噸作爲救濟民用，其數量不過約封存的十九分之一。[77]但遲至 5 月底之後才陸續平價售出這些撥付的軍糧。[78]所謂的平價是「比照市價少一元，如當日市價十元，減售九元」。[79]但臺灣省糧食局的《統計》記載，1946 年整年軍糧實際撥付總數只有 3,189 噸餘，[80]不過承諾的半數多而已，簡直是杯水車薪。

此外，長官公署又藉口臺灣糧荒嚴重請求聯總提供 100 萬包麵粉救濟，[81]最後聯總運送 10 萬包麵粉抵臺救濟。[82]這些麵粉於 4 月底到臺灣，但卻違反聯總應免費救濟之宗旨，改成「販售」。[83]爲了不讓聯總有機會反對與阻止，長官公署在 5 月迅速完成販售，不只如此其中更產生諸多腐敗弊端。[84]此外，

---

75 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，創刊號，頁 211。

76 林獻堂，《灌園先生日記（十八）一九四六年》，頁 100。

77 臺灣省糧食局代電〈電陳本省撥借軍糧平價接濟民食實施辦法乞核示由〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 86，頁 346-347。

78 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，創刊號，頁 211。

79 〈各地糧食調劑實施辦法〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 86，頁 354。

80 根據臺灣省糧食局出刊的《統計》記載，光復後軍糧撥付統計總計是 53,144 袋，當時糧食局的 1 袋是 60 公斤，是以換算成噸的話爲 3,188.64 噸，取其整數爲 3,189 噸。臺灣省糧食局編，《統計》，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37，頁 300、312。該資料無記載出版時間，由於內容絕大部份是 1945 年以前資料，是以《館藏民國臺灣檔案匯編》將其視爲 1945 年出刊，但是軍糧撥付發生在 1946 年中期以後，是以該資料應該是 1946 年作成。若根據糧食局提到之數量是 3,599.204 噸。糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，創刊號，頁 211。

81 要求聯總提供 100 萬包麵粉救濟相關公文，可見〈善後救濟總署臺灣分署關於麵粉分配辦法及撥麵粉救濟臺省糧荒的有關文件〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 54，頁 2-48。一包以 50 公斤計，100 萬包爲 5 萬公噸。

82 最後實際運抵臺灣爲 99,715 包，筆者，〈脫殖民地乎——UNRRA 資料所見的臺灣戰後善後重建問題〉，收入《聯合國善後救濟總署在台活動資料集》，頁 20。

83 〈善後救濟總署臺灣分署關於麵粉平售事項有關文件〉案卷，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 86，頁 38-152。

84 筆者，〈脫殖民地乎——UNRRA 資料所見的臺灣戰後善後重建問題〉，收入《聯合國善後救

又以臺灣煤產換取福建米 20 萬石救濟，[85]臺灣煤產運出了，但實際進口的閩米卻不過 4,844 石。[86]

另如後述，新政府又撥用接收舊日軍軍糧用以「工賑」或「平售」，但這些 1945 年的糧食直到腐壞過半，至 1946 年後半與 1947 年初才要拿出來撥給民用。這些作爲反映出政府的怠惰拖延，在解決問題上的敷衍與吝嗇之心態，實所謂的「有司之吝」。

新政府不只不願積極擴大市場供給量，同時對糧食增產也是相當消極。前述臺灣每年需要肥料 20 萬噸以上，因戰爭的破壞，肥料不足導致糧食減產。[87]因此新政府藉口糧產不足向聯合國善後救濟總署要求肥料援助，是以聯總提供 24 萬噸肥料協助臺灣糧食增產，但 24 萬噸肥料運抵上海後，只有 13 萬噸多運來臺灣，更且這 13 萬噸多肥料卻僅不到一萬噸用於糧食生產，這一萬噸肥料也以超出合理價格的一倍售給農民，其餘則用於蔗糖生產與其他用途。[88]這與總督府積極的配給肥料戮力於生產相對照，可眞是天壤之別。在此情況下，糧食產能的恢復自然受到很大限制。

雖然不再征購，也消極增產，但新政府對米糧搜刮卻比總督府更有辦法。這是以「田賦徵實」政策，「每賦一元應征稿谷（穀）十五市斤」，[89]取代「購糧」。對新政府而言，不用花錢，無須配給，也無須麻煩的協助與補

濟總署在台活動資料集》，頁 20-23。

85 UNRRA Taiwan Weekly Report No. 5 (July, 1946), 收入《聯合國善後救濟總署在台活動資料集》，頁 81。

86 根據〈抄送臺灣省行政長官公署接管工作報告本院（行政院）審核意見〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 195，頁 7，記載：「十一、原報告一關於閩米濟臺一節，原核定爲米二十萬市石，除已運臺二萬餘担（石？）外，其餘已飭停運留濟閩省民食在案」。但糧食局記載之數量爲：「自三十五年四月二十日起至八月十五日止，運達本省僅米三六四、四O三・七公斤，穀二八一、三二九公斤，麥三二、三九O・四公斤」。米穀麥合計 678,123.1 公斤，一石 140 公斤，換算成石的話，共約 4,844 石，與行政院之審核意見提到的數字相差甚遠。糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，創刊號，頁 211。

87 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 347-348。

88 見筆者，〈脫殖民地乎——UNRRA 資料所見的臺灣戰後善後重建問題〉，收入《聯合國善後救濟總署在台活動資料集》，頁 12-14。

89 見〈糧食部田賦署文〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 105，頁 321，323。

助，更完全免去複雜的技術性調查，只消一個規定，就可以比「征購」更有效的獲得糧食。

「田賦征實」在 1946 年 8 月 1 日開始，至年底爲止，不含公有地佃租改收實物一項（預計可收糙米三萬噸≒214,285 石），合計徵收實物 2,125,824 石。[90]1946 年米穀總產量不明，[91]若與 1945 年總產量 4,383,456 石比較，[92]半年不到的「田賦征實」，就征收到相當 1945 年總產量的近半數，若加上公有地佃租，更超過去年產量的半數以上。這些數量可供約 600 萬人口 165 天食用，可見驚人。這反映出新政府搜括米糧手法之精，以及農民受剝削程度之嚴重。

糧食局提到：「我們的糧食政策，一是充實軍糧，一是調劑民食，要達成這些任務，政府必需有大量糧食握在手裡，於是田賦征收實物」。[93]說明了透過田賦征實掌握糧食之理由。「充實軍糧」是眞正目的，但「調劑民食」不過是敷衍之詞而已。在糧食局〈臺灣光復後之糧政措施〉（三）之丁「舉辦平糶」中有如下記載：

> 臺北自十月一日起，基隆自十月四日起實行，其他各縣市隨後陸續舉辦。當時簽奉核准就田賦征實米，接收日俘舊米項下提出大批的數量，藉資壓平。米價得安定了相當的時期。十一月五日的市價下落至每臺斤十三元二角了，十一月中旬由於一般物價不斷上漲，米價又趨上漲，最高達到每臺斤十八元五角，當局決仍辦理平糶。自十月份起至十二月底止，計撥平糶白米一〇、三八一、一一〇、六〇二臺斤，

90 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，創刊號，頁 212。

91 在張乃旦、陳振鐸、林風翔撰印之《臺灣光復前後農業概況與行總臺灣分署農業善後救濟工作》（臺北：無出版社資料，1991，國立臺灣大學圖書館藏，索書號：430.9323.1116），頁 39 與頁 40 各有兩表提到 1946 年稻米產量，但兩者出入甚大。頁 39 記 1946 年總收穫量爲 899,904 公噸，頁 40 表記載米總收穫量，1944 年爲 13,487,473 公噸，1945 年爲 7,476,024 公噸，1946 年爲 10,913,936 公噸。這些數字不只前後矛盾，也與前述總督府農商局等資料差距更大，是以該書所言米總收穫量數字錯誤不可信。

92 吳長濤，〈臺灣省糧食局七月來工作報告〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 109，頁 346。

93 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，創刊號，頁 212。

> 糙米二、一九三、四三八、八一〇臺斤，舊米二八九、九六八．五〇臺斤，飯（餅）干七四、五〇八．〇〇臺斤。採用「以量控價」的方式，米價始終保持在每臺斤十八元左右。[94]

「辦理平糶」是以稍低於市價售米給民眾。[95]這說明新政府掌控大量糧食之理由，是想在必要時候以「辦理平糶」來達到「以量控價」之目的。但此項「辦理平糶」的眞實性卻相當可疑，與實際狀況大相逕庭。

首先，上述提到平糶白米與糙米，兩者合計共12,574,549,412臺斤，換算公制爲 7,544,729,647.2 公斤，約當 754 萬公噸，這個數字比 1939 年至 1945 年臺灣米產量的總和還要多很多。如果這不是將舊總督府過去歷年來配售的米量，都算作新政府「平糶」業績的話，顯然這是不可能的數據。

其次關於「日俘舊米項下提出大批數量」一事。事實上，「日軍舊米」之利用是行總臺灣分署的工作。第一批相關數量交付在 1946 年 5 月下旬開始，大抵上用於夏季 8、9 月間一些縣市之「工賑」計畫。[96]如果包含前述「軍糧撥付」的平售計畫，在 9 月前都已結束。

第二批「日俘舊米」在 1946 年底彙整給行總臺灣分署。1947 年 1 月 30 日臺灣分署才向行總上平價售出計畫之簽呈，〈會報接收敵僞糧秣作價撥爲救濟之用情形〉公文稿中提到：

> 總計接收利用糧秣總數，米類 587,366.5 公斤，粉類 163,819.64 公斤，

94 糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，創刊號，頁 211。

95 「平糶」是以平價售米之意，在臺灣分署的公文中有時候也用「平售」兩字，兩者意義幾乎相同，不同之處在於平售除出售米之外，也包含售出麵粉等其他糧食。但本來「平糶」之意，是指政府在豐收穀賤傷農時，大量收購以穩定穀價，然後在災年穀價騰昂時，拋售庫藏以降低穀價。但長官公署反其道而行，在產量不足穀價騰昂時，透過封存、搶米與賦稅等行政方式大量強徵米穀，在造成穀價更進一步高昂後，然後再以低於市價 1 元售出，謂之「平糶」，但實際上這是假的「平糶」。

96 其餅乾、粉類、米類等總數量合計爲 462,042.36 公斤，6,500 箱，2390 包，1294 袋，其中以公斤計算之餅乾壞掉 270,410.36 公斤，燒米壞掉 66 公斤，其他餅類壞掉合計約 33,911 公斤，以箱或包或袋計算者，計餅乾 408 箱已壞，澱粉 49 包已壞，澱粉 283 袋、小麥粉 40 袋，甘薯粉 149 袋已壞。〈臺灣分署給軍政部辦公處收到撥充救濟品之糧秣其品名數量之收據〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 95，頁 34-37。

餅乾類 1,088,595.63 公斤，雜糧類 68,343.58 公斤，四類合計 1,908,125.42 公斤，（內損壞部分計米類 210 公斤，粉類 3,630 公斤，餅乾類大部分損壞……）。[97]

該公文稿在翌日 1 月 31 日正式簽呈等待批准。並無 10 月以後平糶「日俘舊米」之事。顯然糧食局又把 1947 年臺灣分署的「平售」計畫，當作 1946 年的「平糶」業績來誇耀。

最後是「維持米價」一事。糧食局又提到因採「以量控價」方式，使 10 月至 12 月米價持平。但根據表 8 長官公署統計室編《物價統計月報》的米價變動可知，10 月以後米價開始暴漲，12 月比 11 月更上漲兩成，1947 年後更是一路狂漲，米價並沒有維持住。如果眞有平糶，應該是「量」控制住「價」，但事實反而是「量少價揚」現象。上述這些事實反映出，糧食局所謂的「平糶」是空有其名，但卻無其實，「調劑民食」不過是新政府粉飾以「田賦征實」「與民爭糧」之藉口而已。

但陳儀政府大量封存與囤積糧食的目的爲何呢？再以糧食局提到：「我們的糧食政策，一是充實軍糧，一是調劑民食」的兩點來推論。首先就「平糶」論，假設眞如糧食局所謂「米價始終保持在每臺斤十八元左右」，這個價錢仍相當於廢除米糧管制 1 月當時米平均價近 5 倍，或接收後不久 11 月米平均價的 10 倍。而糧食局用「每賦一元應征稿谷（穀）十五市斤」的賦稅率取得米穀，再以「比照市價少一元」的「平價」一斤 17 元賣出，這點反而反映出新政府透過先掌控絕對量的米糧藉以抬高米價，然後再透過「平糶」牟取暴利，十足「奸商政府」的作法。[98]但如前述所論糧食局的「平糶」之說不可信，在沒具體出售紀錄下，「牟取暴利」也僅是推論而已。

---

97 〈會報接收敵僞糧抹作價撥爲救濟之用情形〉，收入《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 95，頁 105、117。在公文稿中損壞米記爲 210 公斤，但在簽呈中卻記爲 21 公斤。

98 新政府如販賣工業復興物資、販賣肥料、販賣麵粉救濟品等等宛如「奸商政府」之諸多事蹟，可參見筆者，〈脫殖民地乎——UNRRA 資料所見的臺灣戰後善後重建問題〉，收入《聯合國善後救濟總署在台活動資料集》，頁 14-30。

但若假設陳儀政府非用於謀取暴利，那另外的可能就是「充實軍糧」。若如前述論證，1946 年時既無糧食輸出的紀錄，下半年也無「出售」的事實，由此可知1946年下半年至1947年長官公署改制爲止，陳儀政府在臺灣囤積了相當可觀數量的「軍用米糧」。顯然陳儀政府把這些米糧當作是「軍事物資」，是以越多越好，以作爲他未來進一步發展的政治資源或向蔣介石邀功的業績。就此而論，陳儀政府宛如前近代的軍閥政權，專事剝削聚斂，而無視於路有餓莩。

話說回來，新政府在「調劑民食」作爲上，雖口惠多於實際，但在民間米糧極度匱乏下，先前僅有的作爲仍產生些許表面效果。例如在米與麵粉「平價」販售下，表 8 中 6、7 月的米價降到 180 多元。但在政府吝於付出下，一旦結束平價販售，8 月米價很快又恢復到 200 多元。9 月因「工賑」與收成新米投入市場，米價又降到 160 元左右。

由此可知，如果新政府眞的願意開放部份糧倉，或不要封存，或不要搶米，或確實履行救濟計畫，不要扣克救援物資的話，都可產生更進一步抑制米價的效果。但新政府卻反其道而行，以「田賦徵實」繼續搜刮，緊勒市場供給，再次造成量少價揚，使 10 月以後米價從 190 多元一路上揚，到 1947 年 2 月甚至達到倍數之 390 多元。短短一年半時間，新政府即致使米價達到 1945 年 11 月接收當時的 9 倍。

新政府「與民爭糧」的作爲，才是造成 1946 年「米荒」問題的根本原因。結果只是不斷使米價上揚與累積民怨，終致二二八事件的爆發。

七、結　論

回顧1945年至1946年臺灣戰後糧荒問題，它突顯了兩種完全不同政府的統治心態與對策。在近代國家總動員體制下，日本總督府視糧食爲重要問題，很早即做好因應措施，精密的米穀管制是主要核心。其所以成功，不只是重視輔導、輔助與調查等官民間的合理性，也重視國民間平等的分配。這

是在產量不足的情況下，社會依舊維持穩定的主要原因。

但國民政府仍不脫前近代王朝或軍閥政權統治性格，視臺灣爲新附之地，對資源的掠取作爲最優先考量;視臺人爲新附被統治者，而具有強烈的自我中心官僚主義與統治階級意識。這是一開始就認爲以米爲首之各項資源，理所當然應該輸出供中國之用。一旦現實上不足的問題出現，其心態立即轉爲自我保護，盡可能壟斷集中。新政府欠缺施政的合理性，也無「國民」平等之意識。1946 年至 1947 年臺灣的「米荒」，就是在這種心態下，由新政府製造出來。

這種心態更反映在其後續的「救濟」對策上，它的特徵可以用「好施小惠，行不及義」、「以救濟之名行販售之實」來形容。無論是麵粉工賑、平售撥付「封存米」、肥料配售等等，不只數量甚少，錙銖必較，更對承諾數額東扣西扣。荒謬的是等到舊日軍軍糧腐壞過期，才要拿出來救濟或平售。這種「奸商政府」小心眼的格局，充分反映出王朝政權統治的特性，認爲只要略施小惠，人民就要心懷感激之「市恩」政策與心理。

1946 年初米荒問題根源在新政府封存與搶米，後半年的根源在新政府的「田賦征實」。但新政府卻從不願正視問題，拿出壟斷的米糧至市場流通從根本解決，僅在枝微末節上算計，乃至要人民自行解決。「米荒」只是臺灣戰後復興問題冰山之一角，同樣現象，也出現在其他重建問題中。好聚斂的政府終遭人民唾棄，1947 年的二二八事件不過是國民政府諸多失政中最顯著代表之例而已。

徵引書目

一、史料

〈前進指揮所有關日軍投降接收文卷〉，國史館臺灣文獻館藏，《臺灣省行政長官公署檔案》，CD14，第 76 卷。

《善後救濟總署臺灣分署月報》，期 5，1946 年 5 月；期 12，1945 年 12 月。

〔日〕河原功監修編集，《台湾協会所蔵：台湾引揚・留用記録》，卷 2，東京：ゆまに書房，1997。

陳雲林總主編，中國第二歷史檔案館、海峽兩岸出版交流中心編，《館藏民國臺灣檔案匯編》，冊 37、41、47、54、86、95、105、109、195，北京：九州出版社，2007。

善後救濟總署臺灣分署秘書室編，《善後救濟總署臺灣分署第十一期月報——成立週年紀念特輯》，臺北：善後救濟總署臺灣分署，1945。

臺灣省行政長官公署秘書處統計室編印，《臺灣物價統計月報》，期 1，1946 年 3 月；期 16，1947 年 4 月。

蘇瑤崇主編，《最後的台灣總督府——1944-1946 年終戰資料集》，臺中：晨星出版社，2004。

蘇瑤崇主編，《聯合國善後救濟總署在台活動資料集》，臺北：臺北二二八紀念館，2006。

Kerr, George H. *Formosa Betrayed.* London: Eyre & Spottiswoode, 1966.

“Conditions in Formosa”, *Confidential U. S. State Department Central Files* ——*Formosa: Internal Affairs 1945-1949,* 894A.00/3:1546.

二、專著

〔日〕塩見俊二著，日本文教基金會編譯，《秘錄•終戰前後的臺灣》，臺北：文英堂出版社，2001。

王曉波編，《二二八眞相》，臺北：海峽學術出版社，2002。

林獻堂著，許雪姬主編，許雪姬等註解，《灌園先生日記（十八）一九四六年》，臺北：中央研究院臺灣史研究所籌備處、近代史研究所合刊，2010。

張乃旦、陳振鐸、林風翔撰印，《臺灣光復前後農業概況與行總臺灣分署農業善後救濟工作》，臺北：無出版社資料，1991，國立臺灣大學圖書館藏。

張炳楠監修，李汝和等修，《臺灣省通志》，冊 9，臺中：臺灣省文獻委員會，1972。

葉榮鐘著，葉芸芸、陳昭瑛主編，《葉榮鐘早年文集》，臺中：晨星出版社，2002。

三、論文及專文

〔日〕鈴木源吾，〈台湾における終戦処理（戦後財政史）〉，《ファイナンス》，卷 8 期 3，1972 年 6 月，頁 60-73。

鄭　鴻，〈當前糧價問題剖視〉，《糧政季刊》，期 4，1947，頁 191-194。

糧食局，〈臺灣光復後之糧政措施〉，《臺灣銀行季刊》，創刊號，1947 年 6 月，頁 210-212。
顏清梅，〈光復初期臺灣米荒問題初探〉，收入賴澤涵主編，《臺灣光復初期歷史》，臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所出版，1993，頁 79-105。
蘇瑤崇，〈從「終戰」到「光復」期間臺灣政治與社會變化〉，《國史館學術集刊》，期 13，2007 年 9 月，頁 45-87。

四、網路資源

http://ja.wikipedia.org/wiki/%E7%9F%B3_(%E5%8D%98%E4%BD%8D。（2014 年 4 月 1 日檢索）
http://www.shoshinsha.com/tools/gou_gram/gou.html。（2014 年 4 月 1 日檢索）
曾磊磊，〈試述光復初期臺灣糧荒及政府之對策〉，中日網，http://www.sjhistory.net/site/newxh/yjzt10-3mb_a2011083037311.htm。（2013 年 1 月 13 日檢索）

New Research on the Postwar Rice Shortage Problem in Taiwan (1945-1946)

Su Yao-Chong*

Abstract

Taiwan experienced a period of serious rice shortage after World War II (1945-1946). The Taiwan government was very corrupt and could not deal with the rice shortage; people's anger thus erupted and finally led to the outbreak of the 2-28 Incident in 1947. Because of the 2-28 Incident, the problem of rice shortages in the postwar period has been a very important historical issue. Many researchers have worked on the issue; however, they did not use the firsthand materials and their conclusions have led to misunderstandings or wrong explanations. For example, one study concluded that the rice shortage was caused by the Japanese government because the government distributed rice to Japanese soldiers. Conversely, another stated that the Taiwan government worked hard to solve the shortage. The above examples are just two of earlier scholars' incorrect conclusions. Based on direct investigation of the materials of the Chinese National Relief and Rehabilitation Administration, this article carefully considers the real reasons why the rice shortage occurred in the postwar period, what measures the government took to solve the problem, and why it failed.

Keywords: The 228 Incident, Chinese National Relief and Rehabilitation Administration (CNRRA), United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA), Office of Taiwan Province Governor General, Government General of Taiwan

* General Education Center, the Providence University